

PRESIDÈNCIA

DIRECCIÓ GENERAL D'ADMINISTRACIÓ LOCAL
Plza. Manises, 1
46003 VALÈNCIA
Tel. 963 866 310
Fax 963 866 077

GENERALITAT VALENCIANA
PRESIDÈNCIA
REGISTRE GENERAL

Data 12 ENE. 2017

EIXIDA Núm. 413

EXPTE.: 492/16

ASSUMPTE: Còmput anual de la jornada de treball
FEDERACIÓ VALENCIANA DE MUNICIPIS I
PROVÍNCIES

Servici de Règim Local
RT/fb/ informe 2016
Federació
Valenciana
de Municipis
i Províncies

REGISTRE GENERAL
ENTRADA

16 ENE. 2017

Nº 100

En relació amb la consulta formulada per la Federació Valenciana de Municipis i Províncies sobre el "còmput anual de jornada d'entitats locals de l'Administració local Valenciana 2017", en relació amb la proposta de les organitzacions sindicals (UGT-PV, CCOO-PV i CSIF) en el marc del II Acord FVMP i sindicats per al personal de l'Administració local s'emet l'informe següent:

FETS

- Es trasllada la proposta de les organitzacions sindicals (UGT-PV, CCOO-PV i CSIF) que fixa una jornada en còmput anual per a les entitats de l'Administració local Valenciana per a l'exercici 2017, de 1585,5 hores.
- Per a aquest càlcul, es partix d'una jornada anual equivalents a 52 setmanes i un dia de treball i es descompten determinats conceptes.
- Se sol·licita que es determine l'aplicació de la normativa de la Funció Pública Valenciana per al personal de l'Administració local de la Comunitat Valenciana.
- En l'expedient 175/2016 i per mitjà de sengles escrits d'aquest centre directiu a la FVMP de dates 30 de març i 11 de maig de 2016, respectivament, ja es va manifestar el criteri mantingut per aquest centre directiu en relació a la normativa aplicable en la matèria de jornada al personal funcionari de l'Administració local.

FONAMENTS DE DRET

1.- Per a determinar l'aplicació del Decret 175/2006, de 24 de novembre, del Consell, pel qual es regulen les condicions de treball del personal al servei de l'Administració del Consell, al personal funcionari de l'administració local cal diferenciar d'una banda, la normativa aplicable a les entitats locals en matèria de jornada i d'una altra, la normativa aplicable a les entitats locals en matèria de permisos, llicències i vacances retribuïdes.

Si bé en matèria de **permisos, llicències i vacances**, els funcionaris de l'Administració local tenen dret als permisos, llicències i vacances retribuïdes previstes en la legislació sobre funció pública de la Comunitat Valenciana (art. 142 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, TRRL), i resulta en conseqüència aplicable el que preveu el capítol III (arts. 21 i següents), capítol IV (art. 38 i següents) i el capítol IV (arts. 46 i següents) del Decret 175/2006, de 24 de novembre, del Consell, pel qual es regulen les condicions de treball del personal al servei de l'Administració del Consell.

D'altra banda, respecte a la matèria de jornada, cal indicar que la jornada aplicable al personal al servei de l'administració local està regulada en l'article 94 de la Llei 7/1985 de 2 d'abril (LBRL) que estableix: "La jornada de treball dels funcionaris de l'Administració local serà en còmput

anual la mateixa que es fixe per als funcionaris de l'Administració civil de l'Estat. Se'ls aplicaran les mateixes normes sobre equivalència i reducció de jornada”.

En aquest sentit, la normativa estatal aplicable és la fixada en la Resolució de 16 de setembre de 2015, de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, per la qual es modifica la de 28 de desembre de 2012, per la qual es dicten instruccions sobre jornada i horaris de treball del personal al servei de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics.

En aquesta Resolució s'establix que: “La duració de la jornada general serà de 37 hores i mitja setmanals de treball efectiu de mitjana en còmput anual, que equival a mil sis-centes quaranta-dos hores anuals”.

Per tant, la jornada del personal funcionari de les administracions locals, en aplicació del que preveu l'article 94 de la Llei 7/1985, de 2 d'Abril, serà en còmput anual la mateixa que es fixe per als funcionaris de l'Administració civil de l'Estat.

En tot cas, és necessari incidir que el que s'ha d'aplicar als funcionaris de l'Administració local és la jornada general anual (el límit de la qual està fixat per l'Estat). S'entén que en aquest còmput anual (1.642 hores/any), estan deduïdes les vacances (22 dies hàbils), dies festius, permís per assumptes propis i la resta de reconeguts per la legislació aplicable en matèria de funció pública. S'advertix que respecte a la fixació dels possibles dies compensatoris/any, el seu establiment en cap cas podrà implicar la inobservança del límit, de compliment obligatori, previst en l'art. 94 de la Llei 7/1985 de 2 d'abril (LBRL).

Correspon tan sols a l'entitat local, dins de la potestat d'autoorganització dels serveis, la distribució o fixació dels horaris, i podrà l'esmentada resolució servir d'orientació, encara que no d'aplicació obligatòria, perquè no pot imposar-se amb aquest caràcter per a l'Administració local. Així doncs, en l'àmbit de les administracions locals, a efectes legals hem de distingir entre jornada en còmput anual i horari. Basant-se en això, el Tribunal Suprem en reiterades sentències ha reconegut que l'article 94 de la LBRL no ordena que la jornada dels funcionaris locals siga la mateixa que la dels funcionaris civils de l'Estat, sinó que la jornada de treball serà en còmput anual la mateixa, la qual cosa significa la possibilitat de determinar horaris diferents dels de l'Estat per als funcionaris locals.

La vinculació que estableix l'esmentat article 94 de la LBRL entre la jornada de treball dels funcionaris de l'Administració local i la dels funcionaris de l'Administració civil de l'Estat ha sigut àmpliament reconeguda i avalada per la jurisprudència del Tribunal Suprem (sentències de 7 de novembre de 1995, 20 de febrer de 1996 i 5 de desembre de 1997, entre altres).

En la STS de 5 de desembre de 1997, amb remissió a una altra de 30 d'octubre de 1995, es diu que “la negociació col·lectiva dels funcionaris públics té el seu límit en les normes imperatives sobre la funció pública que els siguen aplicables, i no constitueixen aquestes normes una plataforma de ‘mínims’, sobre la qual poden actuar les diferents unitats negociadores, pactant segons el bon criteri de la Mesa de Negociació, referendat per la respectiva corporació”.

En aquest sentit s'expressa la sentència del mateix Alt Tribunal, de 20 de febrer de 1996, que va estimar el recurs de cassació formulat contra una sentència en què s'admetia la possibilitat que per mitjà de negociació col·lectiva de les condicions de treball dels funcionaris públics es fixara una jornada laboral distinta davall l'argument que el no és bàsic i en conseqüència no és d'aplicació l'art. 149.1.18.^a de la Constitució, en què s'indica que *"el mandat exprés d'una norma amb rang de llei no pot desconèixer-se o modificar-se en virtut d'una negociació col·lectiva, perquè a més d'infringir-se aquell precepte legal al fixar-se per als funcionaris d'Administració local una jornada laboral diferent de la dels funcionaris de l'Administració de l'Estat, podria donar lloc a una multiplicitat de jornades laborals distintes com a conseqüència de les negociacions efectuades en cadascuna de les entitats locals..."*

Cal indicar que l'article 94 LBRL manté la seua vigència després de l'aprovació i entrada en vigor de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic (actual Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic), així s'ha confirmat per la sentència del Jutjat Contenciós Administratiu de Madrid de 30 de desembre de 2013. Per tant l'esmentat art. 94 LBRL no va ser expressament derogat per l'EBEP, contràriament a altres articles d'aquest mateix text legal (92, 98 i 99 de la LBRL), pel que cal considerar-ho vigent i d'aplicació a l'àmbit local, i no pot l'entitat local establir una jornada inferior a l'establida pel legislador estatal de caràcter bàsic.

En efecte, la jurisprudència de forma reiterada manté ininterrompudament que és aplicable (es referix a l'art. 94 LBRL a les corporacions locals (sentències de 18 de juny de 2007 (cassació 3051/2002), 15 de març de 2007 (cassació 1533/2002), 2 de març de 2004 (cassació 9572/1998), 15 de desembre de 2003 (cassació 5033/1998), 19 de febrer de 1999 (cassació 8873/1992), les dos de 19 i la de 20 de febrer de 1996 (cassació 2916/1994, 1323/1994 i 993/1994, respectivament), 22 de desembre de 1995 (cassació 5943/1993), 28 de novembre de 1995 (cassació 5987/1993), 7 de novembre de 1995 (cassació 5942/1993), 13 de juliol de 1995 (cassació 6310/1993). Inclús ha manifestat expressament que aquest precepte té caràcter bàsic (sentència de 5 de febrer de 1991 (apel·lació 507/1989), per la relació que guarda la jornada amb les retribucions dels funcionaris).

Més recentment de la Sentència del Tribunal Constitucional 158/2016, de 22 de setembre de 2016 (BOE 31 d'octubre de 2016) cal extraure la doctrina d'interès següent :

Pel que fa al personal al servei del sector públic que tinga la condició de funcionari, basant-se en l'art. 149.1.18 CE (segons recorda la STC 156/2015), *"correspon a l'Estat establir les bases del règim de drets i deures dels funcionaris públics i a la comunitat autònoma la competència de desenvolupament legislatiu i execució, d'acord amb aquella legislació bàsica, en relació amb la funció pública autonòmica i local"*

La imposició d'una jornada laboral setmanal mínima també és un instrument de contenció de la despesa pública, per la qual cosa no cap una regulació autonòmica que redueca aquesta jornada per davall del límit mínim fixat per l'Estat, en cas contrari, es lesionaria la competència establida en l'art. 149.1. 18 CE.

La regulació específica de la jornada mínima de treball no és una qüestió d'índole organitzacional que afecte només la mateixa estructura de cada administració, al requerir-se un grau d'homogeneïtat i igualtat en l'horari segons allò que s'ha previst per la legislació estatal bàsica. El caràcter mínim de la jornada prevista en la normativa estatal, deixa no obstant això un marge de maniobra negociadora a la resta d'administracions públiques (comunitats autònomes i entitats locals) per a l'exercici de les seues competències en aquest àmbit, perquè el precepte estatal no tanca ni la possibilitat d'ampliar la duració fixada dins dels límits permesos, ni tampoc la determinació dels criteris d'organització i distribució del temps de treball que finalment s'establisca.

En definitiva, l'exercici de la potestat organitzativa de cada administració per a organitzar els seus serveis no pot desconèixer les normes que l'Estat tinga aprovades en virtut dels títols competencials estatals que, segons s'ha ressenyat *ut supra* en aquesta Sentència, incideixen en l'àmbit material del règim jurídic del personal al servei del sector públic. Entre aquests títols es compta amb l'establiment, en els termes que han quedat exposats, de les bases del règim estatutari dels funcionaris (art. 149.1.18 CE). Per tant, si bé basant-se en l'article 47 EBEP, les administracions públiques establiran la jornada general i les especials de treball dels seus funcionaris públics, això no significa que puguen establir una jornada general en còmput anual contrària o que menyscabe la jornada que en còmput general (anual) està fixada pel legislador estatal.

D'acord amb l'EBEP, el règim de la funció pública no pot configurar-se hui sobre la base d'un sistema homogeni que tinga com a model únic de referència a l'Administració de l'Estat. Al contrari, cada administració ha de poder configurar la seua política de personal, sense minva dels necessaris elements de cohesió i dels instruments de coordinació consegüents.

Basant-se en el que exposa la jornada de treball regulada en el capítol II (arts. 4 a 19) del Decret 175/2006, de 24 de novembre, del Consell, pel qual es regulen les condicions de treball del personal al servei de l'Administració del Consell, no és aplicable al personal funcionari de l'Administració local. Conseqüentment, no cal justificar basant-se en l'aplicació d'aquesta normativa autonòmica uns descomptes horaris que fixen una jornada en còmput anual inferior a l'establida pel legislador estatal (1.642 hores anuals), ni tan sols sobre la base d'una negociació col·lectiva. En imposar el legislador estatal (amb caràcter bàsic) una jornada en còmput anual mínima, tan sols s'admet que es pugua pactar una jornada que iguale o amplie la duració d'aquesta jornada laboral, resultant incompatible amb la normativa estatal bàsica, una proposta que determine una duració de la jornada que, en còmput anual, siga inferior.

3.- En el marc de la negociació col·lectiva l'article 37.1.m de l'EBEP estableix el següent:

"Art. 37.1:1. Seran objecte de negociació, en el seu àmbit respectiu i en relació amb les competències de cada administració pública i amb l'abast que legalment corresponga en cada cas, les matèries següents:

m. Les referides a calendari laboral, horaris, jornades, vacances, permisos, mobilitat funcional i geogràfica, així com els criteris generals sobre la planificació estratègica dels recursos humans, en aquells aspectes que afecten condicions de treball dels empleats públics".

En tot cas, el canvi d'horari de treball és una facultat que correspon a la potestat d'organització de cada administració pública, i el TREBEP les inclou entre les matèries que obligatòriament han de ser objecte de negociació col·lectiva en l'article 37.1.m.

Per tant, en els ajuntaments l'òrgan competent per a fixar i distribuir l'horari de treball és l'Alcaldia, amb la negociació col·lectiva prèvia en els termes fixats per l'art. 37.1 EBEP. Si bé la jornada general en còmput anual no és negociable, sí que podrà ser objecte de negociació la distribució horària, de manera que cada administració pública pot distribuir i implantar el seu horari de treball. Això és, basant-se en la potestat d'autoorganització local i prèvia la corresponent negociació col·lectiva les entitats locals poden establir els criteris d'organització i distribució del temps de treball del seu personal, amb el límit del que preveu l'art. 94 LBRL.

És per tant unànime la postura jurisprudencial que advertix que l'establiment de la jornada laboral no és matèria disponible a través de conveni col·lectiu (sentències del Tribunal Suprem de 13 de març de 2009, 16 de novembre de 1994; 16 de juny de 1995; 4 de desembre de 1995 i 20 de febrer de 1996. Criteri assentat i reconegut en les sentències del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de 28 de gener de 2009 o del Tribunal Superior de Justícia de Cantàbria de 23 de novembre de 2007). Podem així concloure que en matèria de negociació col·lectiva, només cal determinar com i de quina manera concreta ha de complir-se la jornada, sense entrar a fixar la seua quantia o còmput anual, la qual, no és lliure sinó taxada pel legislador estatal.

Les sentències del Tribunal Constitucional de 7 de juny de 2011 i del Tribunal Suprem de 24 d'abril de 2012, afirmen que basant-se en el principi de jerarquia normativa s'imposa el sotmetiment del conveni col·lectiu a la llei formal i a les normes de superior rang jeràrquic, sotmetiment que s'institueix per aquest en un límit a la negociació col·lectiva que condiciona els termes i l'abast del seu resultat, al no poder-se excedir aquest del mandat en la llei o en la norma de rang superior al conveni.

En aquest mateix sentit, la STS de 13.03.2009, rec. 4413/2004, que estableix: "... la potestat d'autoorganització reconeguda als municipis per l'art. 4.1 a) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, ha d'exercir-se, com totes les potestats, dins del marc establert per la Constitució i les lleis. És evident que en aquest procés no es discuteix tal potestat d'autoorganització, sinó si l'exercida ho ha sigut amb infracció de l'ordenament jurídic, tenint en compte que la jornada dels funcionaris públics no és disponible per mitjà de pactes".

Atés el component estatutari que presideix la relació d'ocupació pública, a diferència de la naturalesa privada de les relacions laborals, les condicions bàsiques de treball dels funcionaris són prefixades unilateralment, sense que aquests puguin, a priori, reformar els aspectes bàsics o essencials del seu règim estatutari a través de la negociació col·lectiva (sentències del Tribunal Constitucional 98/1985 de 29 de juliol i 3/1994 de 17 de gener). En concret, el Tribunal Suprem, en les seues sentències de 22 d'octubre de 1993 i 5 de maig de 1994, 16 de juny, 7 de novembre i 4 de desembre de 1995, 18 de novembre de 1996, 3 i 10 de febrer, 30 de juny, 21 de novembre, 5

i 22 de desembre de 1997, 25 de juny de 1999 i 27 de setembre de 2000, ha declarat que les característiques de pormenorització, rigidesa i uniformitat inherents al règim estatutari emanat de la legislació bàsica de l'Estat i, si és el cas, dels òrgans legislatius de les comunitats autònomes, no permet que, per analogia amb el sistema de relacions laborals, tal bloc legislatiu siga identificable com a plataforma de mínims, sobre la qual puga pivotar una constel·lació d'unitats negociadores que pacten cadascuna al seu lliure albir, davall el lema que el que no està prohibit per la llei ha de presumir-se que està permès i pot ser objecte de regulació d'acord amb el bon criteri de la Mesa de Negociació, referendat per la respectiva Corporació municipal.

Cal tindre en compte que l'article 94 de la LBRL es referix al personal funcionari al servei de les corporacions locals, i per tant, només respecte d'aquests regix la imposició normativa prevista pel legislador estatal.

4.- Respecte al personal laboral al servei de les administracions públiques, d'acord amb el Reial Decret Legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic: (art. 7 TREBEP), "el personal laboral al servei de les administracions públiques es regix, a més de per la legislació laboral i per les altres normes convencionalment aplicables, pels preceptes d'aquest Estatut que així ho disposen", i atenent a l'art. 51 del TREBEP, "Per al règim de jornada de treball, permisos i vacances del personal laboral caldrà ajustar-se al que estableix aquest capítol V (arts. 47, 48, 49 i 50 TREBEP) i en la legislació laboral corresponent".

D'aquesta manera en la matèria de jornada aplicable al personal al servei de l'administració local, si bé l'Estatut Bàsic ha pretés la unificació del règim jurídic funcional i laboral, també resulta aplicable a aquest personal, la legislació laboral.

La legislació laboral configura la regulació de la jornada com una matèria oberta a la negociació col·lectiva i per tant disponible, establint l'art. 34 de l'Estatut dels Treballadors una duració de la jornada de treball, com a màxim, en còmput anual de 40 hores setmanals de treball efectiu.

La duració de la jornada de treball serà així la pactada en els convenis col·lectius o contractes de treball, dins dels límits marcats per la llei (art. 34 ET).

Per tant a la pregunta de si als treballadors laborals de les administracions públiques locals se'ls pot aplicar o imposar per imperatiu legal, les previsions de jornada previstes en l'art. 94 LBRL hauria de ser negativa, en la mesura que no hi ha mecanismes per a imposar-los, unilateralment, aquesta jornada en còmput anual.

Correspon per tant a cada entitat local fixar la jornada de treball dels seus empleats públics, possibilitant l'art. 36.3 TREBEP, la negociació d'aquelles matèries i condicions de treball comuns al personal funcionari, estatutari i laboral de cada administració pública, per mitjà de la constitució en cada entitat local d'una Mesa General de Negociació, havent de respectar els límits establits per la llei, segons es recull en aquest informe.

CONCLUSIONS

Respecte al personal funcionari que preste serveis en l'entitat local: el còmput anual de la jornada aplicable a l'Administració local és la que fixa l'Estat en la Resolució de 28 de desembre de 2012, modificada per la Resolució de 16 de setembre de 2015, que estableix una mitjana de treball efectiu en còmput anual equivalent a 1.642 hores anuals, sobre la base de l'art. 94 de la LBRL, precepte que no ha sigut expressament derogat.

En el marc de la negociació col·lectiva per al personal funcionari, resulta negociable la distribució de la jornada, fixació d'horaris, període de permanència obligatori, control horari, etc., però no resulta negociable un còmput anual de jornada inferior a la prevista amb caràcter bàsic per l'Estat.

La normativa estatal vigent no fixa amb caràcter general un horari de treball igual per a totes les corporacions locals, sinó que serà cada corporació en funció de la seua potestat d'autoorganització, prèvia la corresponent negociació col·lectiva, i a través de l'òrgan competent en la matèria (art. 21 LBRL), la que establirà el seu calendari i horari de treball, respectant l'equivalència de jornada que en còmput anual està fixada per als funcionaris de l'Administració civil de l'Estat.

Respecte a la jornada aplicable al personal laboral al servei de les administracions públiques, resulta aplicable en aquesta matèria les previsions establides per l'EBEP i la legislació laboral. La duració de la jornada de treball serà així la pactada en els convenis col·lectius o contractes de treball, dins dels límits marcats per la llei (art. 34 ET).

EL DIRECTOR GENERAL D'ADMINISTRACIÓ LOCAL



Digitally signed by ANTONIO SUCH
BOTELLA - NIF:20786709E
Date: 2017.01.11 17:36:29 CET

FEDERACIÓ VALENCIANA DE MUNICIPIS I PROVÍNCIES